

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

8 February 2000

Russian

Original: English

**Специальный комитет по разработке конвенции
против транснациональной организованной
преступности**

Восьмая сессия

Вена, 21 февраля - 3 марта 2000 года

**Записка Управления Верховного комиссара Организации Объединенных
Наций по правам человека, Детского фонда Организации Объединенных
Наций и Международной организации по миграции относительно
проектов протоколов, касающихся незаконного ввоза мигрантов и
торговли людьми****А. Введение и замечания общего характера**

1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Международная организация по миграции (МОМ) хотели бы прежде всего заявить о своей поддержке работы Специального комитета по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ в значительной мере удовлетворены тем обстоятельством, что государства-члены решили разработать конкретные документы, касающиеся незаконного ввоза мигрантов (пересмотренный проект протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, воздуху и морю, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (A/AC.254/4/Add.1/Rev.4)), "протокол о мигрантах", и торговли людьми (пересмотренный проект протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (A/AC.254/4/Add.3/Rev.5)), "протокол о торговле людьми". В настоящей записке ставится ряд нерешенных вопросов, касающихся данных двух проектов протоколов. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ в особенности стремятся содействовать государствам в обеспечении того, чтобы данные документы не вступали в коллизию с существующими международно-правовыми стандартами и не наносили им ущерба как-либо иначе.

2. Одним из вопросов, который Управление, ЮНИСЕФ и МОМ хотели бы поставить прежде всего, является вопрос о взаимосвязи между данными двумя проектами протоколов. Хотя была проделана работа по определению общих положений, мало или вовсе не обсуждалась вероятность вступления в коллизию положений этих проектов протоколов. Различие, которое было проведено между людьми, ставшими объектом торговли, и

мигрантами, ставшими объектом незаконного ввоза, несомненно, является полезным. Вместе с тем Управление, ЮНИСЕФ и МОМ осознают, что такое различие является менее четким там, где имеют место значительное движение между этими двумя категориями и их дублирование. В ходе неофициальных консультаций, посвященных рассмотрению этих проектов протоколов, было определено, что людям, ставшим объектом торговли, следует обеспечивать дополнительную защиту по сравнению с защитой, предоставляемой незаконно ввезенным мигрантам. Однако и в одном, и в другом документах имеется мало ориентиров в отношении того, каким образом следует осуществлять процесс идентификации и кто это должен делать. Участники неофициальных консультаций, возможно, пожелают рассмотреть последствия, связанные с тем обстоятельством, что согласно нынешним проектам протоколов идентификация какого-либо лица в качестве лица, ставшего объектом торговли, влечет за собой различные обязательства для соответствующего государства-участника по сравнению со случаем, когда то же лицо идентифицируется в качестве незаконно ввезенного мигранта. Участники неофициальных консультаций могут также пожелать рассмотреть возможные последствия ратификации каким-либо государством одного, а не двух этих документов.

В. Проект протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности

1. Цель протокола

3. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ полностью поддерживают точку зрения, высказанную в ходе неофициальных консультаций и заключающуюся в том, что протокол о торговле людьми должен преследовать две основные цели: содействие искоренению торговли людьми при участии транснациональных организованных преступных групп и предоставление поддержки и защиты жертвам такой торговли. В духе этой приверженности предлагается прямо изложить обе эти цели в статье 1 протокола.

2. Определение торговли людьми

4. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ поддерживают широкое и всеобъемлющее определение торговли людьми и выступают за пересмотренный текст нынешнего варианта 1 статьи 2, в котором содержалась бы конкретная ссылка на торговлю людьми как означающую наем, перевозку, передачу, укрывательство или получение какого-либо лица с любой целью или в любой форме, в том числе наем, перевозку, передачу, укрывательство или получение какого-либо лица либо путем угрозы или применения силы, либо путем похищения, мошенничества, обмана, принуждения или злоупотребления полномочиями, для целей рабства, принудительного труда (включая кабальный труд или долговую зависимость) и подневольного состояния. Термин "подневольное состояние", используемый в этом контексте, следует понимать как включающий виды практики, которые были определены как "современные формы рабства", например принудительная проституция. Как отмечается в предыдущей записке Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (A/AC.254/16, пункт 12), ссылки на рабство, принудительный труд, кабальный труд и подневольное состояние соответствуют действующему международному праву (см., например, статью 8 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение)).

3. Определение торговли детьми

5. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ поддерживают включение в протокол отдельного определения торговли детьми. Это определение должно включать ссылку на наем, перевозку,

передачу, укрывательство или получение какого-либо ребенка или предоставление какого-либо платежа или выгод для получения согласия лица, контролирующего ребенка, в целях, указанных в пункте 4 выше, а также в целях использования, приобретения или предложения ребенка для сексуальной эксплуатации, включая производство порнографических материалов, или же для оказания порнографических услуг. Кроме того, в контексте данного протокола и в соответствии с Конвенцией о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи, приложение) "ребенок" должен означать любое лицо, не достигшее 18-летнего возраста. В отношении терминов "детская проституция" и "порнография" могла бы быть полезной ссылка на соответствующие положения Конвенции, касающейся запрещения и безотлагательных мер по ликвидации наихудших форм детского труда (конвенция № 182), принятой Генеральной конференцией Международной организации труда 17 июня 1999 года.

4. Защита прав и интересов детей, ставших жертвами торговли

6. Данный протокол должен включать положение, в котором прямо признавалось бы то обстоятельство, что дети обладают особыми правами согласно международному праву и, в частности, с учетом Конвенции о правах ребенка, что дети, ставшие жертвами торговли, имеют особые потребности, которые должны признаваться и удовлетворяться государствами-участниками, что государства-участники обязаны принимать меры по предупреждению торговли детьми и что при обращении с детьми, ставшими жертвами торговли, должны неизменно превалировать наилучшие интересы таких детей (включая конкретное право на физическую и психологическую реабилитацию и социальную реинтеграцию). Весьма важным является также четкое признание необходимости вести борьбу с безнаказанностью тех лиц, которые несут ответственность за торговлю людьми, и в то же время обеспечивать, чтобы ребенок не подвергался криминализации каким-либо образом. В этом контексте следует отметить, что подавляющее большинство государств уже приняли на себя такие юридические обязательства посредством ратификации ими Конвенции о правах ребенка. Как предоставляется, действующие нормы международного права также требуют от государств обеспечивать, среди прочего, чтобы помощь и защита, предоставляемые детям, ставшим жертвами торговли, не носили дискреционного характера и не зависели как-либо иначе от решений национальных органов. В соответствии со статьей 2 Конвенции о правах ребенка дети, ставшие жертвами торговли, имеют право на получение защиты в том же объеме, что и граждане принимающего государства по всем вопросам, включая вопросы, которые касаются защиты их личной жизни, а также физической и психической неприкосновенности.

5. Защита жертв торговли людьми

7. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ отмечают, что ключевые положения статьи 4 (Помощь жертвам торговли людьми и их защита) по-прежнему обуславливаются выражением "в соответствующих случаях". Представляется, что такое обуславливание является излишне ограничительным и не соответствует нормам международного права, касающимся прав человека, которые прямо предусматривают, что жертвам нарушений прав человека, таких, как торговля людьми, следует предоставлять доступ к надлежащим и соответствующим средствам защиты. Как минимум, государства-участники должны быть обязаны предоставлять жертвам торговли людьми информацию, касающуюся возможности получения средств защиты, включая компенсацию в случае торговли людьми и совершения других преступных деяний, объектом которых они явились, а также оказывать таким жертвам помощь, уделяя пристальное внимание особым потребностям детей, с тем чтобы они могли воспользоваться средствами защиты, на которые они имеют право.

6. Статус и репатриация

8. Внимание участников неофициальных консультаций обращается на предыдущую записку Управления, в которой Верховный комиссар по правам человека высказывает мнение о том, что "ключевым элементом любой надежной стратегии защиты лиц, оказавшихся объектом

торговли, является безопасное и (насколько это возможно) добровольное возвращение. Невключение положения о безопасном и, насколько это возможно, добровольном возвращении будет практически означать подтверждение принципа насильственной депортации и репатриации жертв торговли. Когда торговля осуществляется в рамках организованной преступной деятельности, такое подтверждение создает неприемлемый риск для безопасности жертв" (A/AC.254/16, пункт 20).

9. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ настоятельно призывают участников неофициальных консультаций, как минимум, обеспечить, чтобы идентификация какого-либо лица в качестве лица, ставшего объектом торговли, была достаточной для недопущения немедленной высылки жертвы торговли против ее воли и безотлагательного применения положений протокола, касающихся защиты жертв торговли людьми и помощи им. Особое внимание следует уделить положению детей - от защиты и обеспечения всех их прав, например прав на образование и медицинское обслуживание, до поиска и обнаружения их семей, а также принятия продуманных и надлежащих мер для примирения детей с их семьями.

7. Меры пограничного контроля

10. Нынешние положения проекта протокола, касающиеся мер пограничного контроля и содержащиеся в статье 8, как представляется, несколько противоречат указанным целям протокола о торговле людьми и ставят под сомнение признанное различие между лицами, ставшими объектом торговли, и незаконно ввезенными мигрантами. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ согласны с замечаниями, которые ряд делегаций высказали на шестой сессии Специального комитета и согласно которым такого рода положения могут ограничивать свободу передвижения лиц, пользующихся защитой в соответствии с протоколом. С учетом того, что большинство лиц, ставших жертвами торговли, являются женщинами и девушками, введение таких ограничений было бы *prima facie* дискриминационным. Вполне очевидно, что усиление мер пограничного контроля является важным аспектом предупреждения торговли людьми. Однако в статье 8 основное внимание следует уделить мерам, которые способствовали бы пограничным властям в идентификации и защите жертв, а также в задержании торговцев людьми.

11. Кроме того, хотя государства вполне законно заинтересованы в усилении мер пограничного контроля для выявления и предупреждения торговли людьми, Управление, ЮНИСЕФ и МОМ обеспокоены тем, чтобы такие меры не нарушали права человека отдельных лиц, изложенные в основных международных документах, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о статусе беженцев 1951 года¹ и Конвенцию о правах ребенка. Особенно важно обеспечить, чтобы меры пограничного контроля не ограничивали право отдельных лиц искать и получать в других странах убежище от преследования, как это предусмотрено в Конвенции о статусе беженцев. В частности, положения проекта протокола не должны наносить ущерба основополагающему принципу запрещения принудительного возвращения (см. пункт 21 ниже).

8. Предупреждение торговли людьми

12. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ поддерживают предложение, касающееся упрощенного варианта положений о защите жертв торговли, которые в настоящее время изложены в проекте протокола, с тем чтобы обеспечить ясность этого обязательства и гибкость при противодействии новым формам торговли людьми по мере и в случае их возникновения. Вместе с тем весьма важно, чтобы предлагаемый пересмотренный текст этих положений основывался на понимании и признании коренных причин торговли людьми, включая такие экономические факторы, как нищета, безработица и задолженность, такие социальные и культурные факторы, как насилие в отношении женщин и девушек и дискриминация по полу в семье и общине, а также со стороны государства, такие политические и правовые факторы, как отсутствие надлежащего законодательства и коррупция в государственном секторе, а

также такие международные факторы, как растущая феминизация трудовой миграции, с одной стороны, и все более ограничительная иммиграционная политика принимающих стран, с другой стороны. Хотя несомненным является то, что какое-либо глубокое рассмотрение этих дополнительных вопросов выходит за рамки сферы применения данного протокола, возможно, было бы полезным сделать ссылку на шаги, которые могут быть предприняты государствами-участниками для устранения коренных причин торговли людьми. Такие шаги могут включать принятие правовых мер, а также выдвигание социально-экономических инициатив, которые уже упоминаются в пункте 2 статьи 10 проекта протокола.

13. Следует также отметить, что принятые на национальном уровне меры по предупреждению торговли людьми использовались в некоторых случаях для осуществления дискриминации в отношении женщин и других групп таким образом, что это являлось равнозначным лишению их основного права покидать страну и мигрировать в законном порядке. Включение общего положения о недискриминации, как это предлагается в последующем пункте, позволит значительно продвинуться на пути к обеспечению того, чтобы такая дискриминация не стала непреднамеренным побочным последствием принятия этого протокола.

9. Необходимость включения положения о недискриминации

14. Как отмечалось в предыдущей записке Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (A/AC.254/16, пункт 15), принцип недискриминации является одной из основополагающих норм международного права и имеет особое отношение к положению и различным аспектам уязвимости нелегальных или незаконных мигрантов. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ настоятельно призывают участников неофициальных консультаций включить в проект протокола широкое положение о недискриминации, подобное положению, содержащемуся в Римском статуте Международного уголовного суда (A/CONF.183/9, пункт 3 статьи 21).

С. Проект протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, воздуху и морю, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности

1. Права мигрантов

15. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ признают, что основная цель протокола о мигрантах заключается в противодействии преступлению незаконного ввоза мигрантов. Однако, как было отмечено рядом делегаций на шестой сессии Специального комитета, существует очевидная необходимость обеспечить защиту лиц, ставших жертвами такой практики. Уязвимость мигрантов, в частности нелегальных мигрантов, вследствие их ненадежного положения в обществе зачастую ведет к нарушениям их основных прав человека. В данном проекте протокола основное внимание сосредоточивается на мигрантах, которые являются или стали жертвами преступной эксплуатации в странах своего происхождения, в странах транзита и/или в принимающих странах. Такой статус обуславливает даже большую уязвимость этих лиц с точки зрения их дальнейшей эксплуатации. В связи с этим крайне важно, чтобы этот протокол защищал и отстаивал основополагающие права человека, которыми обладают все лица, в том числе незаконно ввезенные мигранты. Однако уважение таких прав не наносит ущерба и не ограничивает как-либо иначе суверенное право всех государств принимать решение о том, кто должен, а кто не должен попадать на их территорию.

2. Необходимость включения в протокол о мигрантах положения о защите

16. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ приветствуют прямые ссылки на обязательства государств-участников в соответствии с Конвенцией 1951 года и Протоколом 1967 года², касающимся статуса беженцев, в качестве гарантий, направленных на обеспечение того, чтобы принятие протокола о мигрантах не ставило под угрозу обязательства государств-участников по Конвенции 1951 года и не наносило ущерба способности лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, пользоваться защитой от преследования.

17. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ настоятельно призывают сохранять и в надлежащих случаях укреплять вышеупомянутые гарантии. Включение в протокол о мигрантах конкретной ссылки на нормы международного права, касающиеся прав человека, считается особенно важным. Мы рекомендуем включить в протокол о мигрантах защитительное положение, аналогичное защитительному положению протокола о торговле людьми и содержащее ссылку на права, обязательства и ответственность государств и отдельных лиц в соответствии с международным правом, включая применимое международное гуманитарное право и международное право в области прав человека и, в частности, Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года, касающиеся статуса беженцев.

18. В этом контексте важно признать, что все большее число лиц, стремящихся получить убежище, включая тех лиц, которые обоснованно претендуют на статус беженца, перевозятся с помощью средств, охватываемых проектом протокола о мигрантах. Принцип запрещения принудительного возвращения беженцев, который является сердцевиной международно-правовой защиты беженцев и который признан в качестве нормы обычного международного права, должен быть прямо закреплен в протоколе о мигрантах. Управление, ЮНИСЕФ и МОМ решительно выступают за включение положения, предусматривающего, что незаконный характер въезда в какое-либо государство не будет оказывать неблагоприятного воздействия на просьбу какого-либо лица о предоставлении ему убежища. Кроме того, для обеспечения эффективности такого положения государства, подписавшие этот протокол, должны будут обеспечить, чтобы незаконно ввезенным мигрантам были предоставлены все возможности (в том числе путем ознакомления их с надлежащей информацией) для обращения с ходатайством о предоставлении убежища или изложения каких-либо других обоснований для дальнейшего пребывания в стране и чтобы такие ходатайства в каждом случае рассматривались отдельно. Такого рода положение можно было бы включить в качестве исключающей оговорки или - что было бы более приемлемым - добавить к числу защитительных положений.

3. Необходимость включения положения, предусматривающего особую защиту незаконно ввезенных детей

19. Как и в отношении протокола о торговле людьми, Управление, ЮНИСЕФ и МОМ считают, что протокол о мигрантах должен предусматривать прямое признание того обстоятельства, что дети обладают особыми правами согласно международному праву, что дети, ставшие жертвами незаконного ввоза, имеют особые потребности и вправе пользоваться особой защитой и что при обращении с детьми, ставшими жертвами незаконного ввоза, должны неизменно превалировать наилучшие интересы таких детей. В соответствии со статьей 2 Конвенции о правах ребенка дети, ставшие жертвами незаконного ввоза, имеют право на получение защиты в том же объеме, что и граждане принимающего государства по всем вопросам, включая вопросы, которые касаются защиты их личной жизни, а также физической и психической неприкосновенности.

4. Вопрос о возвращении

20. Для обеспечения всеобъемлющего характера этого документа и его совместимости с существующими стандартами Управление, ЮНИСЕФ и МОМ выступают за включение в данный протокол положения о возвращении. Международное право прямо признает право всех лиц на возвращение в страну своего происхождения. Государства должны соблюдать

свои обязательства, касающиеся признания права на возвращение своих граждан и содействия такому возвращению. Особое внимание необходимо уделить положению детей, в том числе в случае их возвращения для целей воссоединения семьи в соответствии с Конвенцией о правах ребенка и, в частности, ее статьями 10 и 22. Вместе с тем статья, касающаяся возвращения, должна сопровождаться действенными и эффективными защитительными положениями или исключаящими оговорками, которые обеспечивали бы право на международную защиту от принудительного возвращения и которые гарантировали бы основные права человека соответствующим мигрантам. С учетом своего опыта, накопленного в деятельности по возвращению, осуществляемой от имени государств, МОМ предлагает возложить на государства обязательство выдавать проездные документы по просьбе другого государства-участника или соответствующей международной организации (см. пункт 3 статьи 15 проекта протокола о мигрантах (A/AC.254/4/Add.1/Rev.4)).

5. Предупреждение незаконного ввоза мигрантов

21. Усиление мер пограничного контроля и других мер, предусматриваемых данным проектом протокола, в целях предупреждения незаконного ввоза мигрантов должно осуществляться таким образом, чтобы это не наносило ущерба правам отдельных лиц ходатайствовать о предоставлении убежища и не подвергало беженцев или лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, риску принудительного возвращения.

22. В отношении подготовки должностных лиц иммиграционных и других соответствующих органов Управление, ЮНИСЕФ и МОМ рекомендуют, чтобы соответствующий проект статьи включал конкретную ссылку на подготовку по вопросам норм международного права, касающихся прав человека, в частности, норм международного права, касающихся беженцев, прав женщин и прав детей. С учетом возможной коллизии при применении протоколов о мигрантах и торговле людьми Управление, ЮНИСЕФ и МОМ далее предлагают включить конкретную ссылку на подготовку кадров по вопросам, касающимся обеспечения надлежащей и своевременной идентификации лиц, ставших жертвами торговли, и ухода за ними, и обращения с ними как с жертвами, а не как с преступниками.

Примечания

¹ Права человека: сборник международных договоров, том I, часть вторая (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.XIV.1 (Vol. 1, Part 2)), раздел O.

² Там же.